

WOJCIECH DROBNY¹

Szczególne kompetencje wojewody w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19²

Wpłynął: 17.09.2021. Akceptacja: 5.12.2021

Streszczenie

W obliczu pandemii COVID-19 ustawodawca podjął decyzję o konieczności zwiększenia możliwości działania administracji publicznej. Wobec tego przepisami specustawy wprowadził między innymi dodatkowe narzędzia dla wojewody. Dzięki temu do systemu prawa wprowadzony został szczególny typ „polecenia” wojewody, mocą którego może on zlecić działania wybranym, kluczowym organom i podmiotom działającym na terenie jego województwa. W pracy podjęto próbę usytuowania tej nowej kompetencji w katalogu prawnych form działania wojewody oraz próbę dokonania oceny systemowej zgodności tego instrumentu z dotychczasowymi modelami prawa administracyjnego.

Słowa kluczowe: pandemia, wojewoda, administracja rządowa.

¹ Dr Wojciech Drobny – Instytut Nauk Prawnych PAN; e-mail: w.drobny@inp.pan.pl; ORCID: 0000-0002-7956-4348.

² Badania nie są finansowane przez żadną instytucję.

WOJCIECH DROBNY

Special competences of the voivode during the period of the epidemic threat or epidemic state announced due to COVID-19³

Abstract

In the face of the COVID-19 pandemic, the legislator decided to increase the capacity of public administration to operate. Therefore, the provisions of the special act introduced additional tools for the voivode. As a result, a special type of voivode's „command” was introduced into the legal system. He can now outsource activities to selected authorities and entities in his voivodeship. The paper attempts to locate this new competence in the catalog of legal forms of the voivode's activity and an attempt to perform a systemic assessment of the compliance of this instrument with the existing models of administrative law.

Keywords: pandemic, voivode, government administration.

³ The research has not been supported financially by any institution.

Wstęp

Z uwagi na dynamiczny, nierozpoznany, nadzwyczajny charakter zagrożenia bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego i zdrowia ludzi spowodowanego wystąpieniem wirusem SARS CoV-2⁴ opracowany został rządowy projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁵. Zapobiegawczy i ratunkowy charakter tego projektu zdeterminował specjalny, bezzwłoczny tryb legislacyjny i parlamentarnych prac, powodując, że przeprowadzono je w przeciągu zaledwie pięciu dni⁶. Przyjęta przez projektodawców forma prawna dokonania rozstrzygnięć ustrojowych, materialnych i organizacyjnych zdeterminowana była zakresem art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie. W uzasadnieniu do projektu wskazano bowiem, że rozprzestrzenianie się zakażeń wirusem powoduje konieczność wprowadzenia szczególnych rozwiązań umożliwiających działania minimalizujące zagrożenie dla zdrowia publicznego stanowiące uzupełnienie podstawowych regulacji. W nowym katalogu zadań i uprawnień nie mogło zabraknąć organu odpowiedzialnego za reprezentowanie Rady Ministrów w terenie, czyli wojewody. Jego ustrojowa pozycja i systemowa rola w strukturze organów administracji publicznej skutkuje odpowiedzialnością za efekt działania rządu w skali regionalnej. Tytułowa ustawa wyposażyla go zatem w nowe dodatkowe narzędzia realizacji tej funkcji, wśród których znalazł się tak kluczowy, wywołujący daleko idące skutki instrument prawny jak polecenie obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

⁴ Nowy koronawirus nazwany SARS-CoV-2 jest wirusem mogącym wywołać zespół niewydolności oddechowej, a wywołana nim choroba jest określana jako COVID-19. SARS-CoV-2 został zidentyfikowany pod koniec 2019 r. jako nowy szczep koronawirusa, który nie był wcześniej identyfikowany u ludzi.

⁵ Druk sejmowy nr 265 z 2020 r., zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=265>.

⁶ Druk sejmowy wpłynął do Sejmu 1 marca 2020 r., a już 6 marca 2020 r. ustawę przekazano do podpisu Prezydenta RP.

Ustawowe uzasadnienie wprowadzenia nowych kompetencji wojewody

Katalog nowych kompetencji wojewody wprowadzony mocą ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁷ zawiera obok wspomnianego już polecenia także uprawnienie do wydania zarządzenia o zmianie lub wyłączeniu wymagań dotyczących selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 11k) i powołania lekarzy do stwierdzania zgonów osób podejrzanych o zakażenie wirusem (art. 7g). W poszukiwaniu normatywnego uzasadnienia i *ratio legis* wprowadzenia tych instrumentów wojewody sięgnąć należy do art. 1 ustawy, w którym ustawodawca sformułował cel jej wydania. Zgodnie z przywołanym przepisem ustawa określa „zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażenia wirusem i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi wywołanej tym wirusem, w tym zasady i tryb podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia i przecięcia dróg szerzenia się tej choroby zakaźnej”. Formą realizacji tego celu są właśnie określone w ustawie nowe zadania organów administracji publicznej, w tym wojewody, w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażenia lub choroby zakaźnej⁸. Rozprzestrzenianie się zakażeń wirusem spowodowało, zdaniem projektodawców⁹, konieczność wprowadzenia szczególnych rozwiązań, stanowiących uzupełnienie podstawowych regulacji zawartych w szczególności w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹⁰.

Terenowa administracja rządowa w stanach epidemii i zagrożenia epidemicznego

Sensem powołania terenowej administracji rządowej jest założenie, że „administracja rządowa, choć jest zbudowana według sytemu scentralizowanego, do sprawności

⁷ Dz.U. z 2021 r., poz. 2095, zwana dalej: „ustawą o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19”.

⁸ Art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

⁹ Zob. Uzasadnienie druk sejm. nr 265 z 2020 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=265>

¹⁰ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 2069.

i skuteczności swojego działania wymaga odpowiedniej dekoncentracji¹¹. Zgodnie z ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹² zadania administracji rządowej w województwie wykonuje wojewoda, organy administracji zespolonej w województwie (w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży), organy niezespolonej administracji rządowej oraz w szczególności, ustawowo określonych przypadkach jednostki samorządu terytorialnego, ich związki, starosta i inne podmioty. Jednak nadrzędna pozycja ustrojowa wojewody wynika nie z ustawy, lecz z art. 152 Konstytucji, w którym wskazano, że jest on przedstawicielem Rady Ministrów w województwie. Ustawodawca przyznał mu domniemanie kompetencyjne¹³, przez zastrzeżenie że jest „organem administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji”¹⁴.

Przywołany przepis nie jest jednak samodzielną podstawą prawną działania wojewody. Tak jak każdy organ administracji publicznej działa on przecież na podstawie i w granicach prawa, a jego kompetencje muszą być określone w ustawie¹⁵. Funkcją tego przepisu jest segregacja tych spraw, które należą do wojewody i tych, które należą do innych podmiotów. Jednak w każdym przypadku musi istnieć norma prawa materialnego stanowiąca wprost podstawę do działania wojewody. Ustawowe kompetencje tego organu jako przedstawiciela Rady Ministrów w terenie można zatem zgrupować w trzy kategorie relacji, tj. relacja wojewoda–Rada Ministrów (m.in. wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie oraz dostosowywanie jej celów do warunków miejscowych¹⁶ i reprezentowanie Rady Ministrów na uroczystościach państwowych i w czasie oficjalnych wizyt składanych w województwie¹⁷), relacja wojewoda–inne podmioty w województwie (funkcje zwierzchnie, nadzorcze, kontrolne, koordynacyjne, stąd: „zapewnia współdziałania wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa

¹¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 257.

¹² Dz.U. z 2022 r., poz. 135, tekst jedn.

¹³ O wątpliwościach co do tego terminu zob.: J. Zimmermann, op. cit., s. 262.

¹⁴ Art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

¹⁵ J. Zimmermann, op. cit., s. 262.

¹⁶ Art. 22 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

¹⁷ Art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków¹⁸) oraz szczegółowe kompetencje (relacje).

System terenowej administracji rządowej w województwie dopełnia wojewódzka administracja zespolona. Administrację tę stanowi wojewoda oraz organy rządowej administracji zespolonej w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży¹⁹. Istotą zespolenia jest zwierzchnictwo jednego organu administracji publicznej sprawowane nad wszystkim jednostkami zespolonymi według tych samych, jednolitych zasad i kryteriów w aspekcie organizacyjnym (np. włączenie jednostek zespolonych do urzędów wojewódzkich), finansowym (budżet jednostki zespolonej jest częścią budżetu wojewody), osobowym (wojewoda posiada pewne kompetencje do obsady personalnej kierowników) czy kompetencyjnym (np. delegowanie kompetencji wojewody do wykonywania w jego imieniu)²⁰. Wojewodzie jako zwierzchnikowi administracji zespolonej w województwie ustawodawca zastrzegł kompetencje do kierowania nią, kontroli i koordynacji jej działania oraz zapewnienia warunków skutecznego funkcjonowania²¹. Jednocześnie jest on organem obciążonym odpowiedzialnością za rezultaty działania administracji zespolonej²². I to właśnie w kategorii tych podmiotów lokuje się Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny, jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie właściwy w sprawach zadań z zakresu zdrowia publicznego²³.

W rozważaniach o roli i kompetencjach wojewody w stanach zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii pierwszoplanowe funkcje będzie miała właśnie Państwowa Inspekcja Sanitarna. Jej rola w terenowym układzie administracyjnym polega na „sprawowaniu zapobiegawczego i bieżącego nadzoru sanitarnego oraz prowadzeniu działalności zapobiegawczej i przeciwepidemicznej w zakresie chorób zakaźnych i innych chorób powodowanych warunkami środowiska”²⁴. W ramach tych ustawowych kompetencji Inspekcja Sanitarna dokonuje analiz i ocen epidemiolo-

¹⁸ Art. 22 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

¹⁹ Na terenie województwa administrację rządową wykonują także działający pod zwierzchnictwem starosty kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży, którzy jednak stanowią powiatową, a nie wojewódzką administrację zespoloną, zob. W. Drobný, *Komentarz do art. 51*, [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk, M. Mazuryk (red.) *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 132.

²⁰ I. Lipowicz, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 196.

²¹ Art. 51 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

²² Art. 51 pkt 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

²³ Art. 10 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 195.

²⁴ Art. 2 Ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

gicznych oraz odpowiada za opracowywanie kluczowych programów i planów działalności zapobiegawczej i przeciwepidemicznej, które następnie przekazuje do realizacji podmiotom leczniczym²⁵. To właśnie ta instytucja została wskazana przez ustawodawcę jako właściwa do ustalania zakresu i terminów szczepień ochronnych, sprawowania nadzoru w tym zakresie oraz kierowania akcją sanitarną przy masowych przemieszczeniach ludności, zjazdach i zgromadzeniach²⁶.

Drugą kategorią terenowych organów administracji rządowej są organy niespolone, które podporządkowane są właściwemu ministrowi lub organowi centralnemu²⁷. Brak zespolenia tej kategorii organów oznacza, że kompetencje wojewody wobec nich będą bardzo ograniczone. Choć nie sprawuje on wobec nich scharakteryzowanego już zwierzchnictwa, to uprawniony jest jednak do formułowania wobec nich poleceń, będących przedmiotem dalszych rozważań. W tej kategorii podmiotów znajdują się mające potencjalne zadania w stanach badanych zagrożeń szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowi komendanci uzupełnień²⁸. Jako terenowe organy wykonawcze Ministra Obrony Narodowej w sprawach operacyjno-obronnych i jako rządowa administracja niespolona odpowiadają za koordynację rozwijania i użycia oddziałów i pododdziałów wojskowych na potrzeby zwalczania klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków²⁹ oraz współdziałają w zadaniach zarządzania kryzysowego w województwie.

Ilustracją wzajemnych relacji tych podmiotów jest wynikające z art. 44a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi uprawnienie do przekazania do dyspozycji wojewody oddziałów wojska. W przypadku gdy użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające, Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody³⁰, na którego obszarze podejmowane są działania związane ze stanem zagrożenia epidemicznego, stanem epidemii albo w razie niebezpieczeństwa szerzenia się zakażenia lub choroby zakaźnej, które może stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego (w szczególności wystąpienia choroby szczególnie niebezpiecznej lub wysoce zakaźnej), pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, wraz ze skierowa-

²⁵ Art. 5 Ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

²⁶ Art. 5 Ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

²⁷ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 158.

²⁸ Art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 372.

²⁹ Art. 14 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

³⁰ Lub Głównego Inspektora Sanitarnego.

niem ich do wykonywania zadań z tym związanych³¹. Przekazane do dyspozycji pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych wykonują zadania określone przez wojewodę, ale pozostają pod dowództwem przełożonych służbowych.

Warto w tym miejscu odnotować też rolę Wojskowej Inspekcji Sanitarnej, która w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych oraz w podmiotach, w tym spółkach, utworzonych przez te jednostki, urzędzie obsługującym Ministra Obrony Narodowej, podmiotach leczniczych utworzonych i nadzorowanych przez niego, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego i rejonach zakwaterowania przejściowego jednostek wojskowych oraz w stosunku do wojsk obcych przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wykonuje zadania przywołanej wyżej Państwowej Inspekcji Sanitarnej³².

Status wojewody jako podmiotu kierującego działalnością wszystkich organów województwa w sytuacjach zagrożenia³³, rozstrzyga jednak o jego nadrzędnej funkcji w zadaniach z zakresu zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Przede wszystkim do jego wyłącznych kompetencji należy ogłoszenie i odwołanie stanu zagrożenia epidemiologicznego lub stanu epidemii³⁴. Dokonuje tego w formie rozporządzenia wydanego na wniosek państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego³⁵.

Wśród innych zadań z tego obszaru znajduje się przygotowanie wojewódzkiego planu działania na wypadek pandemii czy wydanie decyzji administracyjnej o skierowaniu do pracy przy zwalczaniu choroby. W pierwszym przypadku w celu zapewnienia skuteczności działań służących ochronie zdrowia publicznego przed zakażeniami i chorobami zakaźnymi wojewoda sporządza trzyletni plan działania, który obejmuje charakterystykę potencjalnych zagrożeń dla życia lub zdrowia mogących wystąpić na obszarze województwa (w tym analizę ryzyka wystąpienia zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi), wykaz i rozmieszczenie na obszarze województwa zakładów leczniczych i innych obiektów użyteczności publicznej, które mogą zostać przeznaczone do leczenia, izolowania lub poddawania kwarantannie, oraz liczbę osób, które mogą zostać poddane leczeniu, izolacji lub kwarantannie

³¹ Art. 44a ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

³² Art. 22a ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

³³ I. Lipowicz, op. cit., s. 197.

³⁴ Art. 46. ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

³⁵ Z zastrzeżeniem, że jeżeli zagrożenie epidemiczne lub epidemia występuje na obszarze więcej niż jednego województwa „stan zagrożenia epidemicznego” lub „stan epidemii” ogłasza i odwołuje w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego.

w tym zakładzie leczniczym podmiotu leczniczego i innych obiektach użyteczności publicznej³⁶. W Planie tym również jest wskazana imienna lista osób, które mogą zostać skierowane do działań służących ochronie zdrowia publicznego przed zakażeniami i chorobami zakaźnymi.

Ten ostatni element planu działania na wypadek pandemii ma szczególne znaczenie w związku z postanowieniami art. 47 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. W jego świetle pracowników podmiotów leczniczych, a także osoby wykonujące zawody medyczne oraz osoby, z którymi podpisano umowy na wykonywanie świadczeń zdrowotnych, można skierować do pracy przy zwalczaniu epidemii. W tym samym trybie mogą być skierowane także inne osoby, jeżeli byłoby to uzasadnione aktualnymi potrzebami podmiotów kierujących zwalczaniem epidemii. Decyzję o skierowaniu do pracy przy zwalczaniu epidemii na terenie województwa wydaje właściwy wojewoda, jeżeli osoba skierowana posiada miejsce pobytu lub jest zatrudniona w tym województwie. Od decyzji wojewody przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw zdrowia³⁷.

Polecenie jako forma działania wojewody

Do podstawowych kompetencji wojewody należy wydawanie poleceń. Charakter prawny tego pojęcia oddaje definicja J. Zimmermanna, zgodnie z którą „pojęcie polecenia w terminologii prawa administracyjnego jest używane zazwyczaj jako oznaczenie indywidualnego aktu wewnętrznego skierowanego do podmiotu podporządkowanego w układzie administracji scentralizowanej, będącego typowym środkiem kierownictwa”³⁸. W przypadku wojewody jest on uprawniony mocą art. 25 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie do wydawania polecenia, które obowiązują wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, a w sytuacjach nadzwyczajnych³⁹ również organy samorządu terytorialnego. Polecenia te nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej i nie mogą dotyczyć czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności

³⁶ Art. 44 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

³⁷ Art. 47 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

³⁸ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 263.

³⁹ Tj. celem zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków.

z zakresu ścigania wykroczeń. W przypadku poleceń adresowanych do organów niespolonej administracji rządowej właściwy minister może wstrzymać ich wykonanie i wystąpić z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie sporu, przedstawiając jednocześnie stanowisko w sprawie⁴⁰. Fakt, że polecenie może być adresowane do wszystkich organów zespolonej i niespolonej administracji rządowej w województwie, a w sytuacjach nadzwyczajnych także do organów samorządu terytorialnego, stanowi podstawę tezy, że jest to nowy rodzaj aktu wewnętrznego o charakterze generalnym, stanowiący wobec samorządu terytorialnego specjalną formę nadzoru⁴¹.

Wobec istnienia w dotychczasowym porządku prawnym scharakteryzowanej wyżej instytucji polecenia wojewody, przed przystąpieniem do analizy jego nowych, tytułowych uprawnień do wydania polecenia w trybie zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania epidemii zasadne jest ponowne sięgnięcie do uzasadnienia rządowego projektu⁴². Zgodnie z nim kompetencja ta została przyjęta „w celu sprawniej realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19”. Dlatego zdaniem projektodawców „przewidziano zatem, iż wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie i państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, a polecenia te podlegają natychmiastowemu wykonaniu”. Z uwagi na lakoniczność i zdawkowość fragmentu uzasadniającego wprowadzenie nowego typu polecenia, nie jest możliwe odkodowanie z niego racjonalnych, legislacyjnych powodów zdublowania kompetencji wojewody z art. 25 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

W ustawie o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 nowe rozwiązania w zakresie polecenia wojewody zostały zawarte w art. 11h do 11j. W pierwszym z wymienionych przepisów ustawodawca powtórzył znane już z postanowień art. 25 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie regulacje, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwołaniu wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające

⁴⁰ A. Błaś, [w:] A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński, *Prawne formy działania administracji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 5, Warszawa 2013, s. 292.

⁴¹ J. Zimmermann, op. cit., s. 264.

⁴² Mowa o Druku sejmowym nr 265 z 2020 r.

osobowości prawnej. O tych wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra. Użyte w artykule zwroty posiadają swoje definicje legalne w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, gdzie wyjaśniono, że „stan zagrożenia epidemicznego” oznacza sytuację prawną wprowadzoną na danym obszarze w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań zapobiegawczych⁴³, natomiast termin „stan epidemii” – sytuację prawną wprowadzoną na danym obszarze w związku z wystąpieniem epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii⁴⁴.

Wyrażone w art. 11h uprawnienie wojewody do wydania polecenia poszerza zakres możliwych adresatów tego działania, gdyż obok znanych już z art. 25 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie organów zespolonej i niezespolonej administracji rządowej oraz w sytuacjach nadzwyczajnych organów samorządu terytorialnego⁴⁵, wskazuje tu też państwowe i samorządowe osoby prawne, a także samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Katalog tych adresatów może być pośrednio poszerzony przez wojewodę, gdyż zgodnie z ust. 2 tego przepisu wojewoda zyskał uprawnienie złożenia wniosku do ministra zdrowia o wydanie polecenia obowiązującego inne podmioty w tym przedsiębiorców.

Szczególne sytuacja prawna wspomnianych przedsiębiorców, jako potencjalnych adresatów poleceń uprawnionych organów (Prezesa Rady Ministrów⁴⁶ lub Ministra Zdrowia), jest ściśle powiązana z formalnym obowiązywaniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19. Zgodnie z nowymi regulacjami polecenia są wydawane „w związku z przeciwdziałaniem COVID-19”⁴⁷ w drodze decyzji administracyjnej i podlegają natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagają uzasadnienia⁴⁸. Nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej

⁴³ Art. 2 pkt 23 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

⁴⁴ Art. 2 pkt 22 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

⁴⁵ Zadania nałożone w tym trybie są realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

⁴⁶ Wydając polecenie wobec przedsiębiorcy, Prezes Rady Ministrów może wyznaczyć organ odpowiedzialny za zawarcie umowy.

⁴⁷ Art. 11h ust. 4 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

⁴⁸ Zgodnie z art. 11h ust. 4 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 polecenia te mogą być wydawane ustnie, pisemnie w formie

w drodze decyzji administracyjnej, a także nie mogą dotyczyć czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń. Mogą być uchylane lub zmieniane, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony, a ich uchylenie lub zmiana nie wymaga zgody stron. Wykonywanie zadań objętych poleceniami wydanymi przedsiębiorcom następuje na podstawie zawartej umowy, m.in. przez wskazanego w decyzji wojewodę i przez niego finansowane⁴⁹.

Ustawodawca dokonał także swoistego – szczególnie ważnego z punktu widzenia celu nowych rozwiązań – dookreślenia zastosowania omawianego typu polecenia wojewody. W ustawie uregulowano zatem kwestię gospodarowania wytworzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 odpadami medycznymi w tym o właściwościach zakaźnych. W przypadku braku na obszarze województwa technicznych i organizacyjnych możliwości unieszkodliwiania zgodnie z obowiązującymi przepisami tych odpadów (w tym odpadów o właściwościach zakaźnych wytworzonych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19) wojewoda może wydać w drodze decyzji administracyjnej polecenie dotyczące gospodarowania odpadami podmiotom wymienionym na wstępie tej części rozważań⁵⁰. Polecenie to podlega natychmiastowemu wykonaniu z chwilą jego doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymaga uzasadnienia.

Uwagi końcowe

Przyjęcie zaproponowanej w niniejszych rozważaniach perspektywy nałożenia nowych instrumentów wojewody na tle jego ustrojowej pozycji i ustawowych kompetencji pozwala sformułować oceny co do zasadności ingerencji ustawodawcy w tym zakresie. Bezsprzecznie wprowadzony przepisami ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 nowy typ polecenia wojewody wpisuje się w zakres art. 25 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Powtórzenie tych rozwiązań, z uwagi również na brak jasnego odniesienia się przez projektodawców przepisu do powodów tej punktowej zmiany, wydaje się nieuzasadnione. Z nadrzędnej roli

anotacji, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub za pomocą innych środków łączności. Istotne okoliczności takiego załatwienia sprawy powinny być utrwalone w formie protokołu.

⁴⁹ Z zastrzeżeniem, że prace związane z prowadzeniem przygotowań do realizacji zadań objętych poleceniami, mające charakter planistyczny są finansowane ze środków własnych przedsiębiorcy.

⁵⁰ Art. 11i oraz Art. 11j ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Ponadto w trybie art. 11k wojewoda może zarządzeniem zmienić lub wyłączyć wymagania dotyczące selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

wojewody jako organu o kompetencjach zwierzchnich, nadzorczych i kontrolnych wobec wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej w województwie (tj. w zakresie i okolicznościach ściśle określonych normatywnie) wynika jego kluczowa rola w zapobieganiu zagrożeniom, także typu epidemicznego. Nowe przepisy dotyczące polecenia wojewody dobitnie sprofilowały istniejące już rozwiązania pod kątem przeciwdziałania i zwalczania COVID-19, przyjmując jednocześnie charakter epizodyczny.

Bibliografia

Literatura

Błaś A., Boć J., Stahl M., Ziemiński K.M., *Prawne formy działania administracji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 5, Warszawa 2013.

Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.

Drobny W., *Komentarz do art. 51*, [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk, M. Mazuryk (red.), *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2012.

Lipowicz I., [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.

Akty prawne i materiały legislacyjne

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 372.

Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 195.

Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 2069.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 135.

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. z 2021 r., poz. 2095.

Druk sejmowy nr 265 z 2020 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=265>.